E/CONF.39/A/19
26 Sept.1962
ORIGINAL : FRANCAIS

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES
SUR L'APPLICATION DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNIQUE
DANS L'INTÉRÊT DES RÉGIONS PEU DÉVELOPPÉES

Point de l'ordre du jour : A.3.1.3

France

ADAPTATION DE LA LEGISLATION CONCERNANT LES EAUX A L'EVOLUTION DES CONDITIONS : UN PROJET DE CODE DE L'EAU POUR LES REGIONS PEU DEVELOPPEES, PARTICULIEREMENT EN ZONE ARIDE

Par M. GOSSELIN,
Inspecteur général des Ponts et Chaussées

Les mémoires rédigés à l'intention de la Conférence des Nations Unies sur l'application de la science et de la technique dans l'intérêt des régions peu développées sont des documents de travail. Ils sont publiés tels qu'ils ont été présentés et les assertions et opinions qu'ils contiennent sont celles de leurs auteurs.

NOTES

1. Les mémoires choisis pour être présentés en séance générale pourront être obtenus à la Conférence dans les langues officielles suivantes des Nations Unies: anglais, espagnol, français et russe.

2. Les mémoires choisis pour être présentés en séance spéciale pourront être obtenus à la Conférence dans l'une seulement de ces langues officielles.

3. Les résumés qui ont été rédigés pour tous les mémoires par les auteurs de ceux-ci pourront être obtenus à la Conférence dans les langues officielles suivantes des Nations Unies: anglais, espagnol, français et russe.

4. Préalablement à la Conférence, les mémoires et les résumés ne feront pas l'objet d'une distribution générale mais d'un tirage restreint destiné aux délégations des gouvernements et autres participants officiels. La publication et la distribution générale des actes de la Conférence s'effectueront conformément aux règles et pratiques agréées par le Comité des publications des Nations Unies.

A.3.1.3. Adaptation de la législation concernant les eaux à l'évolution des conditions

---

Un projet de code de l'eau pour les régions peu développées, particulièrement en zône aride

---

M. GOSSELIN Inspecteur Général des Ponts et Chaussées

---

1. Les problèmes posés par le développement accéléré des régions peu développées, particulièrement en zône aride.

a. Problèmes relatifs à la conservation des ressources hydrauliques

1 - On constate souvent, en zône aride, notamment dans les régions d'oasis une augmentation continue et importante des prélèvements sur les ressources en eau, en particulier sur les nappes souterraines, cette augmentation est due à l'accroissement démographique et surtout à la mise en oeuvre des moyens modernes de captage - forage et - pompages mécaniques par exemple - Tant que les populations n'utilisaient que des moyens traditionnels, puits creusés à main, puisage par l'homme ou avec un animal, les débits extraits étaient faibles et leur augmentation progressive ne soulevait que des problèmes peu importants que le droit coutumier permettait de résoudre.

L'emploi des techniques modernes a fait apparaitre souvent, par contre, des inconvénients sérieux par suite de l'interaction des ouvrages et de la baisse générale des niveaux piézométriques. Le droit coutumier valable dans le cadre des moyens traditionnels ne permet pas d'éviter ces inconvénients qui peuvent devenir graves et provoquer le tarissement progressif d'une ressource. Il est donc nécessaire de compléter le droit coutumier par des dispositions législatives permettant de protéger les ressources hydrauliques et d'assurer leur conservation en limitant l'ensemble des prélèvements au débit global estimé d'après l'étude du bilan hydraulique de la ressource et en évitant dans toute la mesure possible l'influence d'un nouveau captage sur les anciens.

D'autre part, dans les régions arides les nappes souterraines sont alimentées par les eaux qui ruissellent sur des impluviums souvent considérables et après s'être concentrées dans des lits d'oueds plus ou moins importants s'infiltrent dans les formations perméables traversées par ces oueds. On conçoit donc que l'utilisation des eaux de ces oueds en amont des zônes d'infiltration puisse nuire à l'alimentation de la nappe.Cette influence n'est guère à craindre quand il s'agit de très grandes nappes qui s'alimentent par un impluvium considérable en zône désertique (par ex nappes du Continental terminal ou du Continental intercalaire au Sahara) mais elle peut

être sensible dans certains cas particuliers pour des nappes phréatiques beaucoup moins importantes. Il est donc utile également; dans ces cas particuliers de pouvoir réglementer l'usage des eaux de ruissellement même temporaires. Bien entendu, ce que nous avons dit au sujet de la conservation des eaux souterraines s'applique également aux cours d'eau permanents lorsqu'il en existe.

Dans beaucoup de régions peu développées, on a cherché à assurer la conservation des ressources en eau tant superficielles que souterraines en les classant en totalité ou en partie dans le domaine public ce qui permet à l'Etat de réglementer tous les prélèvements. C'est la solution adoptée par exemple en Tunisie, au Maroc, en Afrique Noire, pour les eaux superficielles et souterraines, en Algérie pour les cours d'eau et pour une partie des eaux souterraines.

Mais, dans la zône aride, l'application de ce principe aux cours d'eau se heurte à des difficultés sérieuses. En effet, il en résulte que le lit des cours d'eau fait partie du domaine public, or dans les cours d'eau temporaires ou dans les cours d'eau permanents dont la hauteur des eaux est sujette à de grandes variations, les berges ou certaines zônesélargies du lit ou d'anciens bras inondés en hautes eaux constituent des terres cultivables qui sont parfois la principale ressource des populations voisines; elles sont donc en fait appropriées et il est impossible sans créer inutilement un conflit grave, de les incorporer au domaine public.

Il en est de même de certains lacs dont les bords sont cultivés et parfois même toute la superficie du lac. De même certains sebkhas qui reçoivent des eaux en hiver constituent sur leurs bords inondables des zônes de pâturage.

Il est donc nécessaire de n'appliquer la notion du domaine public qu'avec beaucoup de précautions en ce qui concerne le sol.

En général il n'y a pas lieu de classer dans le domaine public le lit des cours d'eau, permanents ou temporaires sauf dans des cas particuliers justifiés : par exemple dans une section de cours d'eau traversant une agglomération, où pour des raisons d'hygiène publique et de protection contre les inondations il est nécessaire d'assurer l'écoulement des eaux et de s'opposer à tout empiètement des riverains. Il en sera de même dans certaines sections de cours d'eau en vue de l'édification d'ouvrages importants de retenue ou de dérivation des eaux.

Pour les raisons indiquées ci-dessus, les règles de délimitation du domaine public fluvial devront s'écarter sensiblement de celles qui sont généralement admises (plenissimum flumen).

En ce qui concerne les eaux elles-mêmes le principe de leur intérêt public doit être maintenu mais avec beaucoup de souplesse dans l'application de manière à éviter les conflits possibles avec les droits coutumiers.

Ce droit coutumier s'applique, comme nous l'avons dit plus haut, à l'usage de l'eau pour les besoins familiaux traditionnels; ainsi limité, il doit être respecté sauf dans les zônes où le développement démographique risque de provoquer le tarissement des ressources disponibles.

Par ailleurs, il serait illusoire, dans les régions peu développées qui ne disposent que d'une administration locale réduite, de vouloir réglementer d'une manière générale l'usage de l'eau : cette réglementation, lorsqu'elle apparait nécessaire, doit donc être limitée à certaines zônes qui sont définies en fonction des besoins par l'autorité administrative après enquête. Le contrôle de l'administration sur les prélèvements d'eau pour les usages traditionnels sera limité à l'intérieur de ces zônes; en dehors de celles-ci ces prélèvements resteront libres étant entendu que les prélèvements importants à l'aide de moyens modernes (forages artésiens, pompages) en vue d'exploitation agricoles ou industrielles à une échelle importante seront dans tous les cas soumis au contrôle de l'administration car ils peuvent avoir une influence notable sur les ressources hydrauliques.

ii - Les nappes phréatiques au voisinage des agglomérations urbaines sont souvent polluées par les eaux usées diverses sur le sol ou dans des puisards; dans le cas de l'implantation d'une industrie importante il y a également un risque de pollution, notamment par les hydrocarbures; en raison de l'importance de la conservation des ressources en eau indispensables à la vie des populations, certaines précautions devront être prises pour éviter ces pollutions qui pourraient être dangereuses pour la santé publique ou rendre impropre aux usages domestiques ou d'irrigation les eaux d'une nappe ou d'un cours d'eau. Un contrôle de l'administration doit donc s'exercer dans les zones urbaines à forte densité de population et sur les installations industrielles.

D'autre part il est nécessaire de protéger les points de captage servant à l'alimentation des villes et villages en eau potable par la création de périmètres de protection appropriés.

b - Problèmes relatifs à la planification dans le domaine de l'eau.

i - Il ne suffit pas, dans les régions en voie dé développement rapide, d'assurer la conservation des ressources en eau par des mesures de défense; le développement économique et social suppose une utilisation rationnelle de ces ressources dans le cadre d'une planification économique. Les besoins en eau doivent être évalués dans ce cadre et les ressources réparties en conséquence. Par exemple, au Sahara algérien, on a évalué que les besoins en eau seraient en 1970 de 0,8m3 s pour l'alimentation des populations en eau potable, de 0,22 m3 s pour les besoins du bétail, de 0,18 m3 s pour les besoins industriels et de 23m3 s pour les besoins agricoles. Il importe d'affecter les ressources à ces différents besoins en tenant compte de la qualité des eaux et de leur prix de revient.

En outre, l'utilisation des ressources ainsi affectées doit être orientée dans une certaine mesure conformément aux objectifs du plan de développement. Il est donc nécessaire de dresser un plan général d'aménagement et d'utilisation des ressources en eau, en particulier en zône aride où ces ressources sont en général limitées et où la production agricole est plafonnée par des ressources.

Le développement incontrôlé des prélèvements sur les ressources et l'utilisation de l'eau sans plan d'ensemble ont souvent conduit en effet à une situation désordonnée préjudiciable à l'intérêt général et à celui des usagers eux-mêmes. On constate par exemple dans les oasis sahariennes une répartition très irrégulière de l'eau qui n'est pas en rapport avec les superficies cultivées; il en résulte des rendements très faibles; la pratique de la vente et de la location des droits d'eau indépendamment du sol a conduit parfois à un accaparement de ces droits par une minorité de non cultivateurs et à des charges très lourdes pour les irrigants qui doivent se procurer l'eau à des prix élevés.

D'autre part la multiplication des ouvrages de captage souvent réalisés de façon trop économique et dont l'entretien est insuffisant est une cause très importante de pertes d'eau, comme par exemple dans le cas de la nappe du continental terminal de l'Oued R'hir dans le bas Saharien algérien.

Pour ces différentes raisons la production agricole par mètre cube d'eau consommé par l'irrigant est faible; la valeur de la production annuelle pour un débit continu théorique de 1 litre par seconde (31.000 m3 par an) est en moyenne de 3000 NF dans les oasis sahariennes pour les irrigations traditionnelles, alors qu'elle dépasse le double pour les irrigations modernes.

Si on tient compte de l'eau consommé en pertes de toutes natures on obtient un chiffre très bas qui montre que la richesse potentielle constituée par les nappes souterraines n'est exploitée que dans une très faible proportion.

L'objet d'un plan d'aménagement sera donc principalement d'augmenter notablement cette proportion en agissant d'une part sur les pertes et d'autre part sur les techniques de culture et d'irrigation.

ii - La mise en oeuvre d'un plan d'aménagement suppose qu'il soit possible de réaliser trois sortes d'opérations. En premier lieu la reconnaissance des droits d'eau existants. Ensuite l'ajustement des droits d'eau aux besoins rationnellement établis et le regroupement sur des ouvrages collectifs modernes de droits d'eau possédés sur des ouvrages vétustes ou dont le faible débit est une cause de pertes.

Ceci entraîne la possibilité d'exproprier certains droits d'eau inutilisés ou qui font l'objet de spéculations préjudiciables à l'intérêt général. Enfin, il est nécessaire de lier en principe le droit d'eau à la terre c'est-à-dire de contrôler les cessions éventuelles de droits d'eau qui peuvent être justifiées temporairement ou dans des cas particuliers.

Les opérations envisagée ci-dessus peuvent porter atteinte dans une certaine mesure aux droits coutumiers. Il est donc important de prévoir dans leur application toutes les précautions nécessaires.

Tout d'abord elles ne devront être entreprises que dans la mesure où elles sont indispensables et ne sauraient faire l'objet de mesures générales.

D'autre part il importe d'associer étroitement les intéressés à l'élaboration et à la mise en oeuvre de ces mesures afin qu'ils en comprennent l'intérêt et qu'il soit tenu compte dans toute la mesure possible de leurs desiderata.

D'autre part, la rénovation suivant les bases indiquées ci-dessus des irrigations existantes ou la création d'irrigations nouvelles exige une solidarité étroite entre tous les usagers et une exploitation en commun des ouvrages hydrauliques; elle suppose souvent également, du moins pendant une première période, et pour certaines productions une agriculture collective; or l'expérience montre qu'il est très difficile de grouper en organismes coopératifs les agriculteurs encore inexpérimentés dont l'individualisme est en général très prononcé; en particulier, le stockage, le conditionnement et la vente de certaines productions exige une organisation collective. Une telle organisation ne pourra fonctionner, au moins au début que grâce à des capitaux fournis par l'Etat.

Pour les raisons ci-dessus, on est conduit pour permettre une utilisation rationnelle de l'eau une production agricole équilibrée et une commercialisation satisfaisante des produits, à envisager la création d'établissements publics à caractère industriel et commercial dont la direction est assurée par un conseil d'administration comprenant des représentants des administrations et des usagers.

Ces établissements permettront à l'Etat d'exercer une action en vue d'une utilisation rationnelle de l'eau et d'une orientation de la production agricole, notamment par le jeu d'avantages financiers et de subventions. Ils faciliteront d'autre part le rôle de l'administration chargée de la police des eaux.

Le projet de code de l'eau prévoit la création de tels organismes en en précisant la structure et le fonctionnement.

c - Juridictions -

L'expérience a montré l'intérêt d'une juridiction unique et spécialisée pour l'ensemble des litiges relatifs à la propriété, au régime et à l'usage de l'eau qu'il s'agisse de litiges entre l'administration et des personnes privées ou de litiges entre personnes privées. On sait que dans les oasis, le droit coutumier donne un pouvoir d'arbitrage à certains experts ou collèges d'experts; les groupements d'intérêt hydraulique comportent des procédures de règlement amiable des conflits entre membres du groupement. Le projet de code de l'eau prévoit l'institution de Tribunaux des eaux spécialisés qui sont compétents pour tous les litiges relatifs à l'usage de l'eau.

Ces Tribunaux composés d'un magistrat président et de deux membres spécialisés dans les problèmes de l'eau pourront ainsi appliquer les dispositions du code de l'eau dans le cadre de l'intérêt général tout en respectant dans toute la mesure du possible le droit coutumier.

2.- Analyse sommaire des principales dispositions du code de l'eau

a)- Toutes les eaux superficielles ou souterraines ne peuvent être recherchées et exploitées que dans les conditions prévues au code; les ouvrages exécutés dans un but d'intérêt public font partie du domaine public, il peut en être de même pour certaines sections de cours d'eau ou certains lacs.

b)- Le code prévoit des sanctions au cas où des atteintes de différentes natures seraient portées au domaine public. .../..

c)- L'usage des eaux superficielles est libre en dehors des périmètres contrôlés définis après enquête; de même l'usage des eaux souterraines est libre, pour les besoins traditionnels en dehors des périmètres contrôlés. A l'intérieur des périmètres contrôlés (eaux superficielles ou eaux souterraines) la recherche, le captage et l'utilisation des eaux sont soumis à autorisation préalable de l'administration.

d)- Des périmètres de protection peuvent être établis autour des captages servant à l'alimentation en eau potable.

Les déversements d'eaux usées peuvent être règlementés à l'intérieur de certains périmètres.

e)- Des servitudes sont prévues pour le passage des eaux d'irrigation ou de drainage sur les fonds intermédiaires.

f)- Une procédure est prévue pour l'établissement de plans d'aménagement hydraulique dans certains périmètres.

g)- Une procédure administrative permet la reconnaissance des droits régulièrement acquis antérieurement à la promulgation du code.

h)- Pour l'application des plans d'aménagement hydraulique il est prévu la création d'établissements publics à caractère industriel et commercial (groupements d'intérêt hydraulique)dont le rôle est double : d'une part réaliser une certaine décentralisation administrative et assurer une coordination efficace de l'action des divers services publics intéressés, d'autre part associer étroitement ces services aux usagers afin de permettre d'orienter l'activité de ceux-ci vers les objectifs prévus au plan et préparer progressivement les populations à la gestion des affaires locales et à l'entretien des installations.

Le code de l'eau précise la structure et les conditions de fonctionnement de ces organismes. Le groupement est dirigé par un conseil d'administration comprenant des représentants des administrations compétentes, des collectivités locales et des usagers. Ceux-ci sont groupés dans des secteurs d'irrigation ayant chacun à leur tête un Directeur assisté d'un comité consultatif. Le Directeur établit notamment le tableau des droits d'eau des irrigants qui est homologué après enquête par le Conseil d'administration. Toute cession d'eau est subordonnée à l'accord du Directeur.

i)- Il est prévu l'institution dans chaque province d'un Tribunal spécialisé dit Tribunal des eaux compétent en premier et dernier ressort à l'exclusion de toute autre juridiction :

1°- pour se prononcer sur les recours formés contre les décisions administratives prises en vertu du code de l'eau et relatives notamment à la délimitation du domaine public, à la reconnaissance des droits d'eau,à la recherche et à l'usage des eaux ainsi que sur les actions en indemnité dirigées contre une collectivité publique dans les mêmes matières.

2°- pour statuer sur les litiges entre personnes privées relatifs à la propriété,au régime ou à l'usage de l'eau.

3°- pour prononcer les sanctions édictées par le code ou par des dispositions législatives ou règlementaires spéciales,en cas d'infractions relatives à la police et à la conservation du domaine public ou des eaux d'intérêt public.

Le Tribunal des eaux est présidé par un magistrat et comprend en outre deux membres l'un fonctionnaires,l'autre membre d'une assemblée politique locale.

Un fonctionnaire du Service hydraulique assure les fonctions de commissaire du gouvernement.

182 F - Oct. 1962 - 1,000